

Reunión Regional de América Latina y el Caribe rumbo a Hábitat III

CIUDADES HABITABLES E INCLUSIVAS: EL RETO GLOBAL DE LA URBANIZACIÓN SOSTENIBLE.

Toluca, México. 18-20 de abril, 2016

DOCUMENTO DE REFERENCIA

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, reunirá a la comunidad internacional para discutir y proponer una nueva agenda urbana orientada a la consolidación de ciudades prósperas, inclusivas y sostenibles. Como parte del proceso de construcción de esa nueva agenda, los actores que inciden en la urbanización sostenible de América Latina y el Caribe se reunirán en Toluca, para intercambiar perspectivas y experiencias y discutir las alternativas de política para construir e instrumentar:

1. Políticas de desarrollo regional para mitigar la desigualdad y vincular de manera armónica y productiva los ámbitos urbano y rural.
2. Esquemas de gobernanza metropolitana para la gestión integral y eficiente de las conurbaciones.
3. Ciudades densas, compactas y dinámicas: aprovechamiento, consolidación y calidad de vida en la ciudad construida.
4. Ciudades conectadas y accesibles: una nueva cultura del espacio público y la movilidad.
5. Vivienda adecuada para todos.
6. Función social del suelo urbano: instrumento para financiar y promover el desarrollo de la ciudad en favor del interés público.
7. Ciudades resilientes y seguras: gestión integral del riesgo

A partir de su diversidad, América Latina y el Caribe ha construido una identidad colectiva que la distingue en el mundo. Sus habitantes comparten más que un espacio geográfico: comparten una historia y tradiciones que se reflejan en la forma en que sus ciudades se han construido, desde los asentamientos de las grandes culturas prehispánicas y las ciudades coloniales,¹ hasta las metrópolis de la actualidad.

La población residiendo en localidades urbanas creció de 40 a 80% entre 1950 y 2015, al tiempo que el PIB per cápita de la Región se cuadruplicó de 2.5 a 10 mil dólares,² es decir, la correlación observada entre la urbanización y los procesos de crecimiento económico y desarrollo a nivel global, se confirma en esta Región. Sin embargo, en el caso de América Latina y el Caribe, la urbanización ocurrió en medio de un contexto social y económico particular: inestabilidad económica, una alta incidencia de pobreza y desigualdad, conflictos sociales recurrentes, procesos de transición democrática e instituciones en consolidación.

Características estructurales de la Región

Estructura demográfica:

En general, América Latina y el Caribe es aún una región joven: 51% de la población tiene menos de 30 años. No obstante que la tendencia es de un paulatino envejecimiento, la baja tasa de dependencia representa una oportunidad para la mayoría de los países, al menos hasta 2030.³

Este bono demográfico implica retos específicos. Los jóvenes que se incorporan a la población económicamente activa, requieren opciones flexibles de vivienda y ciudades dinámicas y competitivas, que promuevan la innovación, generen oportunidades y faciliten su inserción laboral. Por otro lado, es indispensable prever el futuro envejecimiento de la población y sus implicaciones en el diseño y funcionamiento de las ciudades: redes de protección social, accesibilidad universal a espacios públicos y al transporte, adecuaciones en las viviendas, entre otras políticas públicas.

La dinámica migratoria de la Región es también un factor relevante en términos demográficos. En América Latina y el Caribe existen países expulsores, receptores y de tránsito, situación que impacta la funcionalidad de las ciudades, en particular en el caso de los flujos migratorios de Centroamérica hacia México y Estados Unidos.

Procesos de urbanización

América Latina y el Caribe es la región en desarrollo con el más alto nivel de urbanización. En el subcontinente existen 68 ciudades con más de 1 millón de habitantes y siete países concentran a más de 40% de su población en urbes de esta dimensión.⁴

Sin embargo, la realidad al interior de la Región es heterogénea: 18 países incluyendo a Paraguay, Guatemala y Honduras, aún tienen más de 40% de su población habitando en localidades rurales, mientras que más de 90% de la población en Uruguay, Argentina y Puerto Rico es urbana. Por otro lado, el número y tamaño de ciudades por país son también muy diversos, en virtud de su extensión geográfica y otras condicionantes. Brasil pasó de tener 12 ciudades con entre 300 y 500 mil habitantes en 1995, a tener 24 en 2015⁵, mientras que países como Uruguay y Jamaica concentran a una fracción casi mayoritaria de la población urbana en una sola ciudad.⁶

Pobreza y desigualdad

Considerando las limitaciones de su estructura económica, ésta es una región que, en términos agregados, ha generado riqueza y elevado el bienestar de su población. En las 198 ciudades con más de 200 mil habitantes se genera 60% del PIB de la Región⁷ y en los últimos 25 años, la pobreza se redujo de 48.4 a 28% de la población total.⁸ Sin embargo, las cifras agregadas esconden la profunda disparidad que existe en términos de ingreso, oportunidades y acceso a servicios entre personas y entre regiones de un mismo país.

Entre 2002 y 2013, el coeficiente de Gini se redujo de 0.54 a 0.48, con avances notables en Bolivia, Uruguay, Argentina, Brasil y Colombia; no obstante, América Latina y el Caribe sigue siendo la región más desigual del mundo.⁹ Esta condición afecta de manera desproporcionada a la población indígena: en México, 81% de ella se encuentra en situación de pobreza, en contraste con 18% de población no indígena; en Bolivia la incidencia es de 64 y 48% respectivamente, y en Perú, de 79 y 50%.¹⁰ La inequidad de género es también un desafío: 30% de las mujeres en las áreas urbanas y 44% en las rurales no cuenta con ingresos propios, lo que incrementa su vulnerabilidad.¹¹

Existen factores estructurales en la Región que refuerzan esta condición de desigualdad y muchos están presentes en la forma y funcionamiento de las ciudades, en las condiciones de acceso a vivienda y servicios, en las alternativas de movilidad que tiene la población y en la dinámica



laboral. La informalidad en el empleo y en la construcción del hábitat se refuerzan mutuamente formando un círculo vicioso de exclusión. Los hogares¹² con empleos inestables de baja productividad se ubican en entornos precarios con limitadas oportunidades educativas y de salud, que a su vez, afectan sus probabilidades de movilidad social, fenómenos que se acentúan entre las mujeres.

Inseguridad y violencia

En 2014, las 10 ciudades con las más altas tasas de homicidio en el mundo se encontraban en América Latina.¹³ Las causas de la inseguridad y la violencia son complejas y diversas: algunas estructurales como la debilidad del estado de derecho, la ruptura del tejido social y la exclusión económica; otras derivadas del modelo urbano, como la proliferación de ciudades dormitorio, falta de conectividad y segregación espacial de la población de bajos ingresos, carencias en los servicios y dotación de equipamientos básicos y el hacinamiento al interior de las viviendas.

La atención a este fenómeno ha tenido, en general, un enfoque reactivo. Se ha pretendido combatir los efectos de la violencia incrementando la presencia de la fuerza pública. Por ejemplo, en 2014, en Río de Janeiro había 2.3 policías por cada mil habitantes, mientras que en las favelas había 18.¹⁴ Estas acciones son indispensables, pero costosas y difíciles de replicar. Los nuevos enfoques en la Región privilegian la prevención social de la violencia y la delincuencia, como demuestran valiosas experiencias participativas de mejoramiento urbano, reactivación económica y desarrollo comunitario en polígonos específicos. Adicionalmente, los países han emprendido esfuerzos para reformar sus sistemas de justicia penal y fortalecer el estado de derecho.

Cambio climático y vulnerabilidad

La Región concentra 31% del agua dulce del mundo.¹⁵ Existen 41 sitios considerados patrimonio natural de la humanidad.¹⁶ Sudamérica alberga a casi la mitad de la biodiversidad terrestre y más de un cuarto de sus bosques. Estas cifras dan cuenta de la riqueza natural de la Región, sin embargo, el impacto que la industrialización y la urbanización han tenido sobre el medio ambiente es devastador, incluso aunque los patrones de consumo de recursos, incluyendo la energía, están aún por debajo de los de países desarrollados.

La Región tiene la tasa de deforestación más elevada del mundo,¹⁷ menos del 15% de las aguas residuales y sólo el 2.2% de los residuos sólidos son tratados de manera integral.¹⁸ La explotación de mantos acuíferos, la depredación y erosión de suelo, y el alto consumo energético de las ciudades, aunados a la falta de políticas de adaptación y mitigación del cambio climático, aumentan la vulnerabilidad de la Región, y ponen en riesgo la vida y salud de sus habitantes de ahora y de las próximas generaciones.

50% de las ciudades latinoamericanas con más de 5 millones de habitantes están expuestas a eventos extremos por su ubicación en zonas costeras de baja elevación. Más de 80% de las pérdidas causadas por desastres naturales ocurrieron en centros urbanos, y entre 40 y 70% de los casos ocurrieron en ciudades de menos de 100 mil habitantes.¹⁹ La frecuencia e intensidad de los eventos extremos se incrementará ante el cambio climático, por lo que esta condición regional debe ser atendida de manera prioritaria por los países.

Debilidad institucional para la gobernanza urbana

La transición a la democracia en la Región ha sido un proceso complejo que muestra diferentes niveles de consolidación entre los países, pero que, en general, no ha logrado consolidar una



estrecha relación entre gobernantes y gobernados. Entre 1995 y 2015 la proporción de personas que dijeron tener 'algo' o 'mucho' confianza en el gobierno cayó de 44 a 33%.²⁰ Esto puede explicarse por la percepción de la ciudadanía tanto del sistema político en general, como de la eficacia del gobierno en la realización de sus tareas.

Una de las tendencias generalizadas en las décadas recientes ha sido la descentralización de atribuciones y recursos de los gobiernos nacionales hacia los locales, proceso que ha arrojado resultados mixtos, pues en muchos casos, la descentralización no ha sido acompañada de acciones que permitan el fortalecimiento institucional del municipio.

Por un lado, es indispensable que los gobiernos locales cuenten con mayores recursos provenientes de sus propias fuentes de ingresos; sin embargo, carecen, en general, de las herramientas tecnológicas y de información que sustenten sistemas registrales y catastrales modernos y confiables. Adicionalmente, la falta de continuidad y profesionalización de funcionarios públicos y otros actores políticos se refleja en malas decisiones de gestión urbana que son costosas y, muchas veces, irreversibles.

La condición actual de las ciudades y asentamientos es, entre otras cosas, resultado del marco normativo, de la capacidad de las autoridades para proteger el interés público y, cada vez más, del involucramiento de la sociedad organizada en los procesos de diseño y seguimiento de políticas públicas. La consolidación de las instituciones y la participación ciudadana son condiciones indispensables para su desarrollo.

Hacia una nueva agenda urbana en América Latina y el Caribe

Al igual que en el resto del mundo, las ciudades en América Latina y el Caribe seguirán siendo el destino de la mayor parte del crecimiento futuro de la población y serán el principal escenario de las transformaciones económicas y sociales durante las siguientes décadas. Por ello, es necesario debatir los modelos de gestión territorial de la Región y las políticas de desarrollo regional, gobernanza metropolitana, expansión y consolidación de las ciudades, movilidad, vivienda, gestión del suelo y resiliencia.

La nueva agenda urbana integrada a partir de este debate, necesariamente estará condicionada por los desafíos caracterizan a América Latina y el Caribe: enorme desigualdad y pobreza, violencia y delincuencia, vulnerabilidad ante el cambio climático y debilidad institucional. Estos factores son, a la vez, causa y efecto del modelo territorial que prevalece.

Desarrollo regional

La desigualdad en la Región se refleja en la concentración de la riqueza en territorios específicos, como las ciudades capitales o los sitios que cuentan con una clara ventaja comparativa. Por ejemplo, en 2010, la participación de la región principal en la producción nacional llegaba a 67% en Panamá, 49% en Chile y 43% en Perú.²¹ Esta generación de riqueza no siempre logra un impacto positivo más allá de su entorno inmediato, frecuentemente por la falta de conectividad y accesibilidad entre localidades, así como la dispersión de la población en el territorio, que limita sus oportunidades para insertarse en los procesos de modernización.

En la Región se han implementado políticas para el desarrollo económico con enfoque territorial, pero éstas no han logrado abatir las brechas de desigualdad que prevalecen, pues algunas subregiones de los países permanecen sin identificar o explotar sus vocaciones y potencialidades, manteniéndose sumidas en condiciones de pobreza y marginación. Adicionalmente, la delimitación



de las regiones en las políticas nacionales, ha seguido criterios principalmente político-administrativos o geográficos, y sólo marginalmente ha reconocido los flujos reales de bienes y personas o la funcionalidad de una localidad como núcleo de un sistema en el que participan otras de diferentes jerarquías, incluyendo asentamientos rurales cuya actividad económica o acceso a equipamientos depende de su interacción con localidades más consolidadas.

El desarrollo equitativo de las regiones requiere nuevos modelos de planeación que identifiquen sistemas urbano-rurales mediante una lectura funcional del territorio, que definan sus vocaciones productivas y propongan las acciones necesarias para explotar su potencial específico de manera inclusiva y sostenible. También, esquemas de financiamiento y modelos de gobernanza multinivel que permitan armonizar las voluntades y los recursos de los gobiernos que participan en el mismo territorio, y aseguren la adecuada gestión de proyectos de largo plazo. La conectividad entre subregiones y localidades es también un desafío para lograr que el desarrollo económico se disemine en otras regiones, generando una mayor cohesión social y territorial.

Gobernanza metropolitana

En los próximos años, la población de la Región seguirá concentrándose en ciudades y muchas de ellas conformarán conurbaciones en las que dos o más autoridades se enfrentarán al reto de coordinarse de forma efectiva para la adecuada administración de la ciudad. En ausencia de mecanismos de gobernanza, el alcance de las decisiones públicas en estas ciudades no coincide en el territorio con la dinámica del fenómeno que tratan de normar. Por ejemplo, la gestión del transporte público, del agua y de los residuos sólidos, la planeación del crecimiento urbano y la dotación de equipamientos regionales, entre otros, sólo pueden hacerse eficientemente cuando existen visiones integradas de largo plazo, acuerdos vinculantes de cooperación entre autoridades y voluntad política para ceder parte de su autonomía en aras del interés metropolitano.

En la Región, existen algunas metrópolis que se apoyan en entidades para facilitar la coordinación entre gobiernos locales, como el Consorcio Intermunicipal Grande ABC en Sao Paulo y el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. Recientemente, Colombia publicó una nueva Ley para dotar a las áreas metropolitanas de un régimen político, administrativo y fiscal.²² En términos de financiamiento destaca el caso de México, que a través del Fondo Metropolitano otorga recursos para la ejecución de proyectos supramunicipales. En algunos otros casos se puede encontrar la participación de la iniciativa privada en temas de gestión metropolitana. Todos estos son ejemplos valiosos, aunque aislados, de las iniciativas emprendidas para enfrentar este desafío.

La Región comparte con muchas urbes del mundo la necesidad de innovar en el diseño de entidades metropolitanas u otros arreglos institucionales de gobernanza que permitan planear, financiar y gestionar el desarrollo urbano más allá de los límites políticos-administrativos y temporales de los gobiernos locales que aglutinan. En las legislaciones nacionales sobre el desarrollo y ordenamiento territorial, la cuestión metropolitana prevalece como uno de los principales vacíos y una de las prioridades en los esfuerzos para su modernización.

Expansión urbana y consolidación de la ciudad construida

En general, el crecimiento de las ciudades ha seguido un patrón expansivo de baja densidad, pues la atención a las necesidades habitacionales de la nueva población urbana se ha realizado, primordialmente, a través de la construcción de vivienda unifamiliar, formal o informal, en la periferia urbana. Este patrón tiene impactos, entre otros, en la adecuada administración y gestión de la ciudad, en las finanzas municipales, en la productividad de sus habitantes, en la probabilidad



de abandono de viviendas, en la ruptura del tejido social, y, por supuesto, en el medio ambiente. Se estima que la superficie de las ciudades de la Región, que en 2000 cubría 91 mil km², podría alcanzar en 2050 los 159 mil km² si la densidad se mantiene estable, o hasta 432 mil km² si la densidad sigue bajando a un ritmo de 2% anual.²³

Algunas ciudades han desarrollado instrumentos de control de la expansión urbana; sin embargo éstos no han logrado su objetivo, e incluso, la baja capacidad de aplicación de la ley, así como la falta de políticas complementarias para mantener una oferta de suelo y vivienda asequibles, han tenido efectos adversos sobre el ordenamiento territorial y el propósito de controlar el crecimiento de la mancha urbana.

La base para la expansión ordenada es la capacidad de proyectar escenarios plausibles con base en información confiable, para atender las nuevas demandas habitacionales dentro de la ciudad sin empujar la frontera urbana más allá de lo necesario, subordinando las políticas de vivienda al objetivo de alcanzar ciudades más compactas y conectadas.

La demanda de vivienda derivada del aumento de la población urbana puede atenderse dentro de la ciudad, sin perpetuar el fenómeno de la suburbanización, a través de diversas estrategias de consolidación urbana. Sin embargo, las necesidades derivadas del modelo expansivo de crecimiento urbano, entre otras razones, hicieron que la ciudad construida no recibiera una inversión suficiente para su mantenimiento y optimización.

En 2014, más de 20% de la población urbana en la Región vivía en barrios marginales, ubicados tanto al interior de la ciudad como en la periferia, con servicios deficientes o nulos, sin certeza jurídica en la propiedad de la tierra, con una insuficiente dotación de espacios públicos y en viviendas con hacinamiento y otras carencias. Muchos barrios en el interior de las ciudades, incluyendo centros históricos y barrios patrimoniales,²⁴ se fueron deteriorando como resultado de un círculo vicioso de despoblamiento, falta de actividad económica, abandono de los equipamientos, subvaluación de los inmuebles y falta de inversión en la infraestructura urbana.

Por otro lado, en muchas ciudades no se implementaron políticas y acciones que mantuvieran y mejoraran la infraestructura de la ciudad construida. Su deterioro y las limitaciones en su capacidad de carga, aunada a la obsolescencia de usos de suelo establecidos en planes de desarrollo urbano, representan barreras a la densificación de la ciudad interior, la ocupación de los vacíos intraurbanos, y la reconversión urbana a partir de predios anteriormente ocupados por parques industriales, infraestructura ferroviaria y otros equipamientos que han sido reubicados.

Los países de la Región han desarrollado diversos esquemas para atender estas problemáticas. Por ejemplo, en materia de mejoramiento de barrios podemos citar las intervenciones emblemáticas en las comunas de Medellín, en Colombia, y los programas Quiero mi Barrio en Chile y Hábitat en México; o el programa Favela-Bairro de Río de Janeiro, que ha mejorado las condiciones de vida de sus habitantes con acciones conjuntas de titulación de terrenos, mejoramiento de la infraestructura básica y acciones sociales.

Se ha impulsado también la regeneración de centros históricos y barrios patrimoniales a través de la conservación arquitectónica, la inversión en infraestructura urbana y espacio público, y el mejoramiento de viviendas, como en Antigua, Montevideo, o Sao Paulo,²⁵ y en algunos casos, mediante la creación de entidades dedicadas a la gestión de estos polígonos, como la Empresa del Centro Histórico de Quito, o la Autoridad del Centro Histórico de la Ciudad de México.



También han existido proyectos para reconvertir áreas estratégicas en desuso, generando espacios públicos de calidad o detonando nuevos polos de desarrollo para la conformación de ciudades policéntricas. Tales han sido las experiencias de la reconversión de Puerto Madero en Buenos Aires, y el aprovechamiento del antiguo aeropuerto en la ciudad de Quito, Ecuador. Actualmente, la construcción de un nuevo aeropuerto en la Zona Metropolitana del Valle de México generará una oportunidad similar en el oriente de esta metrópolis.

Los gobiernos de la Región requieren estrategias innovadoras de financiamiento para la consolidación urbana, con especial énfasis en la atención a barrios de alta pobreza y marginación, sin que la modernización de estas áreas sea motivo de desplazamiento de la población originaria para dar lugar a procesos de *gentrificación*.²⁶ El objetivo de la densificación para la inclusión y la sostenibilidad se debe traducir en la modernización de la infraestructura existente para soportar una mayor carga urbana en el centro, y requiere la movilización del suelo intraurbano, ya sea público o privado, en favor del interés de la ciudad.

Movilidad

La fragmentación de usos al interior de la ciudad y su expansión acelerada ha aumentado el número y duración de los desplazamientos de las personas. Las bajas densidades dificultan y hacen menos viable la integración de sistemas de transporte que requieren mayor demanda para asegurar frecuencia y calidad. Al mismo tiempo la inversión pública ha privilegiado la construcción de infraestructura vial exclusiva para el automóvil privado. En general se observan patrones de menores inversiones en otros medios de transporte sostenible como el transporte público, la bicicleta y la movilidad peatonal, que actualmente son insuficientes, se encuentran desarticulados y son expresión cabal del énfasis que tienen las ciudades en atender las necesidades de los automóviles por encima de los derechos de los ciudadanos de a pie.

Esta tendencia ha llevado a un incremento en las tasas de motorización, que alcanzan 465, 336 y 320 vehículos por cada mil habitantes en Sao Paulo, Guadalajara y Buenos Aires, respectivamente.²⁷ Los kilómetros-vehículo recorridos (KVR) en México prácticamente se triplicaron al pasar de 106 a 339 millones entre 1990 y 2010.²⁸ Esto implica un aumento de los efectos negativos de la motorización, tales como congestión, accidentes viales, baja productividad y un alto impacto ambiental, en la salud pública y en la calidad de vida.

América Latina y el Caribe ha generado soluciones innovadoras en materia de movilidad, como los sistemas de BRT (*Bus Rapid Transit*)²⁹ en Curitiba, Bogotá, Ciudad de México y otras ciudades, así como alternativas para llegar a lugares de difícil acceso, como el Metrocable en Medellín y próximamente el Mexicable en Ecatepec, Estado de México. Se ha incrementado el número de sistemas de bicicleta compartida, como los que operan en Buenos Aires, Quito, Santiago de Chile y Toluca.³⁰ Los peatones también han disfrutado de la renovación de espacios que mejoran las condiciones e incrementan el disfrute de la ciudad, como el malecón de Guayaquil, la carrera 7ª en Bogotá y el centro histórico de Trujillo.

En materia de movilidad, los retos parten de un cambio de paradigma, en el que la escala, la densidad, el diseño de las ciudades y la asignación del espacio público privilegien las necesidades de las personas, no de los automóviles. Para ello, es necesario contar con información sólida, confiable y actualizada en el sector transporte y movilidad y que la planeación urbana incorpore nuevos modelos que reduzcan las distancias y los viajes como el desarrollo orientado al transporte o la planeación a escala humana que pueden atender de fondo la necesidad de conectividad y accesibilidad de las personas.



Es necesario implementar medidas que desalienten el uso excesivo del auto particular, eliminando incentivos y subsidios que esconden los costos sociales de la motorización. La capacidad financiera de los gobiernos locales para la implementación y mantenimiento de sistemas de transporte integrado que permitan viajes seguros, cómodos, asequibles e inclusivos, es sin duda un reto que deben afrontar los países en la asignación de recursos públicos.

Vivienda

En las últimas décadas, y para atender las necesidades de una población creciente, los países de la Región han abordado de distintas formas la atención al déficit cuantitativo de vivienda, en particular con programas de construcción y financiamiento de vivienda nueva, por ejemplo programas como Minha Casa Minha Vida en Brasil o el programa de vivienda 100% subsidiada en Colombia, así como mediante instituciones financieras como Caixa Federal (Brasil), Infonavit (México) y el Banco Hipotecario de Uruguay. Estas acciones, junto con los procesos de autoproducción, explican que la tasa de propiedad actualmente alcance 64%.³¹ No obstante estos avances, se estima que 40% de los hogares en la Región sufre algún grado de déficit habitacional, mayoritariamente cualitativo.³²

A pesar de la reducción en el déficit cuantitativo como resultado de estas políticas, las condiciones del entorno y la ubicación de las nuevas viviendas no siempre han sido adecuadas, lo que ha generado otro tipo de efectos adversos. De hecho, la vivienda nueva en propiedad no representa necesariamente la solución óptima para las necesidades habitacionales de todos los grupos de la población, especialmente cuando las condiciones del mercado secundario inhiben el intercambio de vivienda o el arrendamiento, limitando así la movilidad laboral, espacial y social.

Recientemente, se han realizado acciones para impulsar el mercado de arrendamiento, como el programa de subsidio Chao Suegra en Chile o reformas a la legislación uruguaya. Este mercado tiene un gran potencial para atender a grupos de la población con necesidades específicas determinadas por su condición laboral, como los jóvenes que inician su vida productiva y los adultos mayores cuya participación en el mercado laboral se reduce significativamente en relación directa a la edad.

La autoproducción de vivienda es un fenómeno que ha sido prácticamente invisible para las políticas nacionales, a pesar de ser un actor protagónico en la construcción del hábitat. En México, el sector vivienda generó 5.6% del PIB nacional (2013). De este total, la principal aportación fue del subsector de la autoproducción (31.2%), seguida del arrendamiento (29.4%)³³; a pesar de ello, ambas modalidades reciben recursos mínimos por parte de los programas nacionales y locales orientados mayoritariamente a subsidiar vivienda nueva para adquisición.

La Región aún enfrenta el reto de abatir el déficit habitacional mediante un abanico diverso de soluciones, como el mejoramiento, la ampliación, la autoproducción y el mercado secundario de vivienda, de manera que la política responda a las características demográficas y reconozca la conformación dinámica de los hogares. Esto debe reflejarse en el marco normativo y programático de los países y en esquemas de financiamiento flexibles y adecuados. La política en esta materia no puede estar dictada por objetivos económicos o procesos de mercado, que colocan a la vivienda sólo como un bien a producir o consumir, en vez de reconocerla como un derecho universal, un medio para que las personas ejerzan plenamente su derecho a la ciudad.



Gestión del suelo

El suelo es uno de los bienes más escasos y valiosos de la ciudad; sin embargo, no se ha logrado captar y redistribuir ese valor en favor del interés público. En promedio, el impuesto predial que recaudan los países de América Latina y el Caribe representa sólo 0.8% del PIB, y en países como México, Ecuador y Venezuela, menos del 0.1%.³⁴ Esto demuestra que ni siquiera el impuesto a la propiedad raíz ha servido como instrumento de captación de valor y distribución de la riqueza de las ciudades, lo que limita las capacidades financieras de los gobiernos locales.

La gestión del suelo se ha dejado, en su mayoría, a procesos de mercado que persiguen fines meramente comerciales. Los síntomas de esta deficiencia se traducen en la existencia de predios baldíos sujetos a procesos de especulación, en una ocupación del suelo con baja intensidad, en el déficit de espacios públicos y en la falta de una oferta de suelo servido y bien ubicado. La cantidad de superficies vacías o subutilizadas en el interior de las ciudades podrían acomodar una buena parte del crecimiento poblacional en las siguientes décadas.

Existen ejemplos de instrumentos efectivos para la gestión del suelo, como el reajuste de tierras y los mecanismos para inducir el desarrollo de predios en Colombia, la Operación Urbanística y los Certificados de Potencial Adicional de Construcción en Brasil, y los esquemas de contribución de mejoras en Ecuador.³⁵ Sin embargo, incluso los países con la legislación más avanzada en la materia, como el Estatuto de las Ciudades de Brasil o la Ley 388 de Colombia, enfrentan desafíos para la instrumentación eficaz de las políticas para hacer efectiva la función social del territorio.

En este propósito, la Región debe consolidar sistemas de información geográfica, registrales y catastrales modernos y confiables, que constituyen la base de cualquier política de suelo. Adicionalmente, es necesario integrar en los marcos jurídicos, los fundamentos que permitan diseñar instrumentos eficaces en la materia y resolver las necesidades de financiamiento del desarrollo urbano mediante un reparto equitativo de cargas y beneficios en la gestión de la ciudad.

Resiliencia y prevención de riesgos

La creciente vulnerabilidad de los países de la Región ante eventos extremos, derivada tanto de su condición geográfica como de deficiencias en las políticas de gestión integral del riesgo se ha evidenciado con fenómenos devastadores como los terremotos de Chile en 1960, México en 1985 y Haití en 2010; los huracanes Mitch en 1998 que afectó a 11 países en el Golfo de México y el Caribe, e Ingrid y Manuel en México en 2013; deslizamientos como la Tragedia de Vargas en Venezuela en 1999 y la ocurrida en Guatemala en 2015. Frente al cambio climático, algunos de estos eventos seguirán ocurriendo cada vez con mayor frecuencia e intensidad.

Los instrumentos de ordenamiento ecológico y territorial no han sido suficientes para evitar la depredación del medio ambiente, que ha afectado gravemente el equilibrio ecológico e incrementado la vulnerabilidad de los asentamientos. Además, se han establecido asentamientos en zonas de riesgo como cauces de río, laderas y minas, o sobre derechos de vía necesarios para garantizar la seguridad alrededor de instalaciones energéticas o industriales y otros equipamientos que representan un riesgo latente.

La Región enfrenta la tarea de generar políticas nacionales y regionales de gestión integral de riesgo que contemplen tanto su conocimiento y reducción, como la atención misma a desastres. Existen algunas experiencias en la Región como la Ley 1523 de Colombia, que establece la Política y el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, o los instrumentos en México



para la atención y financiamiento a localidades afectadas por desastres (Plan de Auxilio a la Población Civil en Casos de Desastre [DN-III] y Fondo de Desastres Naturales [FONDEN]).

Es necesario generar información e indicadores para la identificación y caracterización de factores y escenarios de riesgo, que se traduzcan en instrumentos normativos como planes de gestión del riesgo, planes de ordenamiento y otras restricciones a la ocupación de zonas de riesgo. Finalmente, contar con protocolos de atención eficaz y oportuna ante desastres naturales y antrópicos para minimizar las pérdidas humanas y económicas y facilitar el restablecimiento de la normalidad en las localidades después de un evento extremo, con los menores costos y tiempos que sean posibles.

Ciudades habitables e incluyentes, el reto global de la urbanización sostenible

América Latina y el Caribe está llamada a desempeñar un rol protagónico en Hábitat III, no sólo por ser sede de la Conferencia, sino por los aprendizajes y retos que prevalecen derivados de su proceso de urbanización, que pueden ser referentes para otras regiones como Asia y África que atestiguarán cambios en su estructura demográfica e incrementos acelerados en sus poblaciones urbanas.

La Reunión Regional de América Latina y el Caribe será una plataforma para que representantes de los gobiernos nacionales, expertos, académicos, organizaciones de la sociedad civil, alcaldes, gobernadores y legisladores, así como organismos internacionales especializados, ofrezcan sus visiones sobre los enfoques y los nuevos modelos que habrán de constituir el futuro de las ciudades. Reconociendo las diferencias que hay entre los países, los gobiernos se reunirán para asumir compromisos que incidan en la definición de la Nueva Agenda Urbana.

Hábitat III es un parteaguas que ofrece la posibilidad de que esta Región proponga un nuevo paradigma urbano para ofrecer a las nuevas generaciones ciudades más inclusivas, más sostenibles, más seguras y más resilientes y que contribuyan de manera decisiva a los cambios que la humanidad experimentará en las próximas décadas.

¹ Las Leyes de Indias dictadas desde España plantearon las primeras normas urbanísticas de las ciudades en el nuevo continente.

² The Maddison-Project. 2013. New Maddison Project Database. <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm> (último acceso: 17 de enero de 2016)

³ United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. World Population Prospects: The 2015 Revision. 2015. <http://esa.un.org/undp/wpp> (último acceso: 21 de enero de 2016). La tasa de dependencia (relación de población [0-14 y 65 y más años] / [15-64]) en la Región es de 50 en 2015, se estima que disminuirá hasta 49.6 en 2030 y se elevará de nuevo a 50.8 en 2035. En las próximas décadas la tasa de crecimiento de la población se mantendrá positiva, pero disminuyendo.

⁴ Arshat, Adrienne. «Atlantic Council.» Urbanization in Latin America. s.f. http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/20140205_LatAm_UrbanizationTwoPager.pdf (último acceso: 17 de Enero de 2016).

⁵ Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. (2014). World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. Consultado el 19 de enero de 2016, de Number of Cities Classified by Size Class of Urban Settlement, Major Area, Region and Country, 1950-2030: <http://esa.un.org/unpd/wup/Highlights/WUP2014-Highlights.pdf>

⁶ Banco Mundial. 2016. World Bank Open Data. (último acceso: 20 de enero 2016) <http://data.worldbank.org/indicador/EN.URB.LCTY.UR.ZS>. (último acceso: 20 de enero 2016)

⁷ Arsch, Adrienne. 2013.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2014. "Panorama Social de América Latina" *Repositorio CEPAL*. División de Desarrollo Social y División de Estadísticas. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37626/S1420729_es.pdf?sequence=6. p.16 (último acceso: 19 de enero de 2016)

⁹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2014, (LC/G.2635-P), Santiago de Chile, 2014. P. 99-100



¹⁰ G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos, "Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico", Estudios sociodemográficos en pueblos indígenas, Serie E, No. 40 (LC/DEM/G.146), Santiago de Chile, División de Población, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), 1994.

¹¹ Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género: políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. Organización Internacional del Trabajo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, ONU Mujeres, 2013.

¹² De acuerdo al INEGI (México) Hogar es el conjunto de personas que pueden ser o no familiares, que comparten la misma vivienda y se sostienen de un gasto común. Una persona que vive sola también constituye un hogar. Esta definición puede variar en cada país.

¹³ Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A. C. 2014. "Las 50 Ciudades Más Violentas del Mundo 2014." *Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal*, A. C. January 17.

<http://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/biblioteca/prensa/send/6-prensa/198-las-50-ciudades-mas-violentas-del-mundo-2014>. (último acceso: 17 de enero de 2016) San Pedro Sula (Honduras), Acapulco (México), João Pessoa (Brasil), Distrito Central (Honduras), Maceió (Brasil), Valencia (Venezuela), Fortaleza (Brasil), Cali (Colombia) y São Luís (Brasil). El estudio sólo incluye ciudades de 300 mil o más habitantes. Los datos sobre homicidios corresponden a las definiciones universalmente aceptadas de los homicidios dolosos u homicidios intencionales o muertes por agresión (con la excepción de muertes en operaciones de guerra o la muerte legalmente justificada – no en ejecuciones extrajudiciales- de agresores por parte de agentes del orden). No se incluyen cifras sobre homicidios en grado de tentativa.

¹⁴ CAF - Banco de Desarrollo de América Latina. 2014. "Publicaciones CAF." *Por una América Latina más segura: una perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Editado por Cooperación Andina y Fometo. <http://publicaciones.caf.com/media/40777/reporte-economia-desarrollo-seguridad-control-delito.pdf>. p.162 (último acceso: 19 de enero de 2016)

¹⁵ World Bank. Día Mundial del Agua: América Latina a la cabeza en gestión hídrica aunque persisten desigualdades en el acceso. 22 de Marzo de 2013. <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2013/03/22/world-water-day-latin-america-achievements-challenges> (último acceso: 21 de enero de 2016)

¹⁶ United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). *World Heritage List*. 2016. <http://whc.unesco.org/en/list&order=region> (último acceso: 22 de Enero de 2016). 36 naturales y 5 mixtos (históricos y naturales)

¹⁷ Naciones Unidas. 2010. "Centro de Información de las Naciones Unidas." *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Avances en la Sostenibilidad Ambiental del Desarrollo en América Latina y el Caribe*.

[http://www.cinu.org.mx/especiales/2010/Avances_en_la_sostenibilidad_ambiental/docs/ODM_7_completo\[1\].pdf](http://www.cinu.org.mx/especiales/2010/Avances_en_la_sostenibilidad_ambiental/docs/ODM_7_completo[1].pdf) p. 13 (último acceso: 19 de enero de 2016)

¹⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. Dando respuesta a los desafíos de desarrollo urbano de las ciudades emergentes. <http://www.iadb.org/es/temas/ciudades-emergentes-y-sostenibles/dando-respuesta-a-los-desafios-de-desarrollo-urbano-de-las-ciudades-emergentes.6690.html> (último acceso: 22 de enero de 2016)

¹⁹ Estrategia Internacional para la Reducción de Desastres de las Naciones Unidas. (2011). Informe de evaluación global sobre la reducción del riesgo de desastres 2011. Revelar el riesgo, replantear el desarrollo.

http://eird.org/pr14/cd/documentos/espanol/GAR/SP_GAR2011_Report_Part1.pdf (último acceso: 22 de enero de 2016)

²⁰ Corporación Latinobarómetro. "Veinte años de opinión pública. Latinobarómetro 1995-2015"

2015. <http://www.latinobarometro.org/> p. 7 (último acceso: 21 de enero de 2016)

²¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2012. "Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe." *Repositorio CEPAL*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social.

<http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4090/S2012942.pdf?sequence=1>. p.26 (último acceso: 19 de enero de 2016)

²² Ley 1625 de 2013 por la cual se deroga la Ley Orgánica 128 de 1994 y se expide el Régimen para las Áreas Metropolitanas en Colombia

²³ Angel, Shlomo. *Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012. p. 257

²⁴ En la región existen 33 Ciudades, Centros Históricos y Zonas Urbanas declarados Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación y Diversificación, la Ciencia y la Cultura. 2016. *World Heritage Foundation*. <http://whc.unesco.org/en/list/> (último acceso: 19 de enero de 2016)

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. *¿Cómo revitalizar los centros históricos? Tres enfoques exitosos*. 11 de Agosto de 2015. <http://blogs.iadb.org/urbeyorbe/2015/08/11/como-recuperar-los-centros-historicos-tres-enfoques-exitosos/> (último acceso: 21 de enero de 2016); Programa Piloto de Reciclaje de Vivienda en áreas centrales de Montevideo, 1990 – 1995 y Programa Morar no Centro, Brasil.

²⁶ Gentrificación: Movimiento de familias con ingresos relativamente elevados hacia una zona en declive, la revalorización y rehabilitación de la edificación residencial y la expulsión de familias más pobres en consecuencia. De acuerdo a Smith, Neil, y Peter Williams. 2013. *Gentrification of the City*. Vol. XVIII, de *La gentrificación en la cambiante estructura socioespacial de la ciudad*, de Ibán Díaz Parra, Universitat de Barcelona. Barcelona: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales.

²⁷ Ramiro Alberto Ríos, Vera Lucia Vicentini, Rafael Acevedo-Daunas (coordinators). 2013. "Practical guidebook: parking and travel demand management policies in Latin America". Inter-American Development Bank. Prepared by Despacio and the Institute for Transportation and Development Policy (ITDP).

<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3577/PracticalGudebookParkingLaSinglePage20131207.pdf?sequence=5> (último acceso: 17 de enero de 2016)

²⁸ Medina, Salvador. 2012. "La importancia de la reducción del uso del automóvil en México ." ITDP México. Editado por ITDP México. <http://mexico.itdp.org/wp-content/uploads/Importancia-de-reduccion-de-uso-del-auto.pdf> p.24 (último acceso: 20 de enero 2016)



²⁹ Rede Integrada de Transporte en Curitiba, el Transmilenio de Bogotá

³⁰ Ecobici en Buenos Aires, Bici Q en Quito, Bikesantiago en Santiago de Chile y Huizi en Toluca.

³¹ Blanco, Andrés G., Vicente Fuentes Cibilis, y Andrés F. Muñoz. 2014. *Busco casa en arriendo: Promover el alquiler tiene sentido*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo. p.22.

Se considera como propiedad la propiedad de vivienda y el terreno, el ocupante por relación de dependencia y la propiedad informal

³² Banco Interamericano de Desarrollo - Departamento de Investigación. (septiembre - diciembre de 2011). Ideas para el Desarrollo en las Américas, Volumen 26. Un espacio para el desarrollo de los mercados de vivienda. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/3989/Ideas%20para%20el%20Desarrollo%20en%20las%20Am%C3%A9ricas%2c%20Volumen%2026%3a%20Un%20espacio%20para%20el%20desarrollo%20de%20los%20mercados%20de%20vivienda.pdf;jsessionid=E5217CFA03EB26465F6D32102> (último acceso: 22 de enero de 2016)

³³ INEGI. "Sistema de Cuentas Nacionales de México." *Cuenta Satélite de Vivienda de México 2013. (Preliminar. Año base 2008)*. 2015. http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078317.pdf (último acceso: 21 de enero de 2016). p. 3

³⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Banco Interamericano de Desarrollo. 2015. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2015* Paris: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos; Centro Interamericano de Administraciones Tributarias; Comisión Económica para América Latina y el Caribe; Banco Interamericano de Desarrollo. p.56

³⁵ Smolka, Martim O. *Implementing Value Capture in Latin America. Policies and Tools for Urban Development*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2013

